

俄罗斯任职北极理事会主席 及其北极政策的调整*

郭培清 杨 楠

【内容提要】 2021年5月，俄罗斯接替冰岛担任2021～2023年北极理事会主席。通过对俄罗斯以往参与北极理事会情况的回顾，可以看出俄罗斯在北极理事会的参与是其北极政策的缩影。随着2020年俄罗斯北极开发进入新阶段，俄罗斯北极政策也出现新的调整，落实在北极理事会主席议程中，则表现为增加对契合所有攸关方利益的议题的关注，以提升自身影响力，利用北极理事会合作机制推动自身在北极的发展，主导北极军事安全议题讨论机制，降低北极地区的军事紧张局势。当然，俄罗斯的主席议程也受到国际局势变化、北极理事会自身机制的局限以及与本国北极现实情况相冲突等因素的挑战。俄罗斯此次北极理事会主席任期将增进俄罗斯与其他北极国家的交流，而北极国家间共同身份意识的增强将可能挤压观察员方的参与空间，不过俄罗斯同亚洲观察员国的合作仍有望继续深化。

【关键词】 俄罗斯；北极理事会；中俄合作

【作者简介】 郭培清，中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授，中国海洋大学海洋发展研究院研究员；杨楠，中国海洋大学法学院国际法专业2018级博士研究生。（山东青岛 邮编：266000）

【DOI】 10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2022.02.003

【中图分类号】 D51 【文献标识码】 A 【文章编号】 1008-1755（2022）02-0050-26

* 本文系国家社会科学基金重大研究专项“国际大变局下中国参与北极治理研究”（项目编号：20VHQ011）的阶段性成果。

2021年5月19~20日,第十二届北极理事会部长级会议在冰岛雷克雅未克举行,会上俄罗斯接替冰岛担任2021~2023年北极理事会主席。北极理事会是北极地区最核心的政府间合作论坛,俄罗斯十分重视在未来两年内主持北极理事会工作的主席任期,在上任后发布《2021~2023年俄罗斯联邦担任北极理事会主席的优先事项》(Russian Chairmanship of the Arctic Council 2021-2023 Priorities)和《2021~2023年俄罗斯联邦担任北极理事会主席的计划》(Russian Chairmanship of the Arctic Council 2021-2023 Programme)两份官方文件。^①

在国内外针对俄罗斯任职北极理事会主席的研究上,国外学者的研究大致可分为两类,一是对俄罗斯此次主席任期的重要性研究:认为北极理事会主席任期将是俄罗斯寻求北极主导力的重要契机,应借机缓和与西方国家关系,包括与美国进行对话,特别指出气候变化和白令海峡相关议题将是俄美重启北极合作的关键;^②在具体合作领域上,指出北极大陆架资源开发、环境保护和海上搜救安全问题仍然是合作趋势,科学与基础设施建设领域的重大国际项目将成为俄罗斯倡导国际合作的关键载体。^③二是对俄罗斯主席议程的研究,认为俄罗斯应寻求扩大北极理事会议程,重视北极地区的社会经济发展和居民生活福祉议题,^④具体建议包括关注环境保护的技术创新,加快对液化天然气、可再生能源等的开发。^⑤总的来说,国外学者的既有研究多关注俄罗斯与北极国家的国际合作问题,分析俄罗斯与北极国家合作的必要性,但对俄罗斯主席议程背后的目标和影响触及不深,对俄罗斯主席任期框架下中俄北极合作问题的研究也

① 《俄罗斯2021—2023年担任北极理事会主席优先事项》,北极理事会官网, <https://arctic-council.org/about/russian-chairmanship-2/>。

② “Итоги 2020: Будущее Формируется уже Сегодня,” Дипломатическая Академия Мид России, 10 Декабря 2020. (《2020年总结:今日正在塑造未来》,俄罗斯联邦外交学院,2020年12月10日。)

③ Журавель Валерий, “Арктический Совет: в ожидании председательства России,” Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, № 1, 2020, С. 115—118. (茹拉维利·瓦列里:《北极理事会:对俄罗斯主席任期的期待》,《俄罗斯科学院欧洲研究所学报》,2020年第1期,第115—118页。)

④ Кортунов Андрей, “Внешняя политика России в 2021 г.: четырнадцать практических задач,” Российский Совет по международным делам, 26 декабря 2020. (科尔图诺夫·安德烈:《2021年俄罗斯外交政策:十四项现实挑战》,俄罗斯国际事务委员会,2020年12月26日。)

⑤ Камынин Владимир, Долгов Артем. “Российские дипломатические инициативы в Арктическом совете в 2014–2020 гг.,” История и современное мировоззрение, Том 2, № 2, 2020, С. 132-141. (卡梅宁·弗拉基米尔、多尔戈夫·阿尔乔姆:《2014—2020年俄罗斯在北极理事会的外交倡议》,《历史与当代世界观》2020年第2卷第2期,第132—141页。)

很片面。国内学者针对北极理事会的研究较为广泛且丰富，包括围绕北极理事会本身的法律性质、制度设计、权利范围及规制变迁的研究，还有针对北极理事会框架下的北极治理规范、生物多样性治理、环境安全治理及各行为体（包括原住民组织）参与北极理事会的实践和影响的研究等。不过，由于俄罗斯接任北极理事会主席时间尚短，目前国内针对俄罗斯接任主席后的动作趋向研究尚未展开，只有少数作者以时评方式介绍了俄罗斯主席任期内的优先事项。^①

中国作为北极理事会观察员国，对北极理事会动态保持常态化的关注具有必要性和现实战略意义。通过对俄罗斯在主席任期具体动作的梳理，分析俄罗斯的目标和期望，并在此基础上探究俄罗斯整体北极政策的变化，将有助于发掘中俄北极合作的新契机，推动中国抓住机遇更深度地参与北极治理。因此，本文将围绕俄罗斯参与北极理事会的进程、本次主席任期的目标及反映出的俄罗斯北极政策的转变、面临的挑战以及可能产生的影响等问题展开，以期解决上述需求。

一、俄罗斯参与北极理事会的进程

1991 年 6 月，北极八国在芬兰罗瓦涅米签署《北极环境保护宣言》，旨在共同执行保护北极环境的行动——北极环境保护战略（AEPS）。随后，为了进一步推动合作机制制度化，在 1996 年加拿大渥太华举行的会议上，八国签署《渥太华宣言》，正式组建北极理事会。随着工作组运作机制的建立，北极理事会逐渐制订出详细的议事规则和运行制度，机构完整性得到大幅提升。特别是 2013 年北极理事会常设秘书处（位于挪威特罗姆瑟）的成立，标志着北极理事会具备了常态化的运作实体，从根本上完善了北极理事会的功能缺陷。当然，北极理事会作为政府间论坛的本质并未改变，其始终存在约束力较弱的不足，不过在理事会成立的 26 年里，已成功缔结三项具有法律约束力的协定：《北极地区航空和海上搜救协定》（Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic，2011 年 5 月）、《北极地区应对海洋石油污染的准备和应对合作协定》（Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic，2013 年 5 月）和《加强国际北极科学合作协定》（Agreement on Enhancing International Arctic Scientific

① 刘锋、刘瑞：《北极理事会进入“俄罗斯时间”》，《环球时报》2021 年 5 月 22 日，第 007 版。

Cooperation, 2017 年 5 月), 推动北极理事会逐步强化执行力。如今, 北极理事会已发展成为北极地区开展环境保护和可持续发展领域合作的核心基石。

根据《北极理事会议事规则》, 环北极圈八国以成员身份通过协商一致原则参与北极理事会及其附属机构所有决策的制订。此外, 还有六个北极原住民组织以“永久参与方”的身份参与决策制订。北极理事会的日常运作以项目的形式开展, 工作组负责直接实施项目。目前理事会共有六个工作组: 北极污染减排工作组 (ACAP), 北极监测和评估计划工作组 (AMAP), 北极动植物保护工作组 (CAFF), 紧急情况预防、准备和响应工作组 (EPPR), 保护北极海洋环境工作组 (PAME) 和北极可持续发展工作组 (SDWG)。此外, 八个成员国将轮流担任北极理事会主席 (The Chairmanship), 任期两年, 负责组织部长级会议 (每两年举行一次) 和高级官员委员会会议 (每六个月举行一次), 制订主席议程, 以资金和其他形式支持北极理事会的运作。^① 每个成员国在主席任期内的关注事项不尽相同, 在北极理事会框架下倡议和资助的项目也各有侧重, 因此每届主席任期都代表着理事会成长史上的一个独特里程碑。

俄罗斯参与北极理事会的运作呈逐步加深特点。综合国内外研究, 根据俄罗斯参与北极理事会的具体情况、变化及原因, 可大致将俄罗斯的北极理事会参与进程分为三个阶段: 北极理事会成立至 2004 年、2004 ~ 2015 年、2015 年至今, 其中两个重要的时间节点分别是: 2004 ~ 2006 年, 俄罗斯首次担任北极理事会主席, 以及 2014 年克里米亚事件爆发, 俄罗斯与西方国家关系交恶。

(一) 北极理事会成立至 2004 年

俄罗斯学者通过对北极理事会高级官员会议报告进行定量分析, 指出这一阶段俄罗斯在北极理事会的参与度与其他理事会成员国水平较为相当。不过, 对比其他成员国, 俄罗斯更注重直接受益且多在本国境内实施的项目, 如保护生物多样性和防止污染物扩散的项目。学者们认为背后的原因就在于此时俄罗斯自身的官方北极政策尚未确立, 因此对本国以外的项目并不具备兴趣, 更希望将重点放在解决自身内部问

^① 有关北极理事会、主席身份的详细介绍参见《北极理事会议事规则》(Arctic Council Rules of Procedure), 文本来源可见北极理事会官方网站: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/940/2015-09-01_Rules_of_Procedure_website_version.pdf?sequence=7&isAllowed=y。

题上。^①

(二) 2004～2015年

这一时期俄罗斯首次担任北极理事会主席，俄罗斯在北极理事会的参与程度达到峰值。任职主席期间，俄罗斯的优先事项是实施《北极可持续发展行动计划》，致力于提升北极地区在社会、经济和环境领域可持续发展的能力。^②在主席任期内，俄罗斯为工作组的项目提供了最大数额的资金支持，赞助的项目比瑞典、冰岛、丹麦和芬兰多，但比加拿大、美国和挪威少。这一阶段俄罗斯支持的项目仍然注重于解决国内问题，大部分资金被用于在俄罗斯境内实施的环境项目。^③值得注意的是，俄罗斯开始倾向为北极经济开发项目提供资金，特别是为北极理事会可持续发展工作组框架下的项目注入了最多的资金，将北极理事会视为可以帮助北极国家发展北极经济的机构，注重开发北极地区的能源潜力。

探究其背后的原因，该时期俄罗斯北极地区社会经济发展落后，亟需进行综合性的开发。源于北极理事会主席议程的推动，俄罗斯自2004年开始制定其官方北极政策，并于2008年正式出台开发俄属北极地区的纲领性文件——《到2020年及未来俄罗斯联邦北极地区国家政策基本原则》《到2020年俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》和《俄罗斯联邦北极地区社会经济发展计划》。

当然，较之上一阶段，俄罗斯的关注点趋向国际化，致力于在北极理事会框架下通过与其他成员国的合作，执行环境项目来消除环境破坏后果，保护海洋环境。^④期间俄罗斯与其他成员国共同倡议发起制订《北极地区航空和海上搜救协定》，后来成为北极理事会第一个具有法律约束力的文件。

① Чейтер Эндрю, “Участие России в работе Арктического совета,” Вестник Международных Организаций, Том 11, № 4, 2016, С. 205-221. (查特·安德鲁:《俄罗斯在北极理事会的工作参与》),《国际组织学报》2016年第4期,第205—221页。)

② 《2004—2006年俄罗斯联邦担任北极理事会主席计划》，俄罗斯联邦外交部，2004年12月7日，https://www.mid.ru/foreign_policy/rso/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/453630。

③ Ворончихина Дарья, “Арктический совет как международный форум сотрудничества государств: участие России,” Искусство управления, Том 11, № 2, 2019, С. 306—329. (沃隆奇赫娜·达莉娅:《北极理事会作为国家间的国际合作论坛:俄罗斯的参与》,《行政经论》2019年第11卷第2期,第306—329页。)

④ Oldberg Ingmar, “Soft Security in the Arctic,” *UI Occasional Papers* 4, Stockholm: Swedish Institute of International Affairs, 2011, p.39.

(三) 2015 年至今

在 2013 ~ 2015 年加拿大担任理事会主席期间, 由于克里米亚事件的爆发, 俄罗斯与西方国家关系恶化, 同样影响到了俄罗斯在北极理事会的参与度。俄罗斯减少了参加北极理事会会议的代表人数, 俄罗斯外长首次没有出席 2015 年 5 月在伊魁特举行的第九届北极理事会部长级会议。同时, 加拿大和美国代表拒绝参加 2014 年 4 月在莫斯科举行的北极理事会黑碳和甲烷问题专家小组会议, 俄罗斯与其他七个北极国家共同讨论北极“硬安全”问题的对话机制——北极理事会成员国武装力量总参谋长定期会议、北极国家防长论坛被中止。^①

尽管如此, 俄罗斯在资助项目上却更加积极, 覆盖面也趋向广泛, 涵盖国内、国际层面的经济与环境问题。并且, 俄罗斯学者认为, 乌克兰危机引发的国际政治局势变动并未对北极理事会的工作产生深刻影响, 在理事会框架下, 俄罗斯与加拿大和美国在环境项目上的合作也仍在持续。与此同时, 北极理事会自身得到充分发展, 先后缔结了《北极地区应对海洋石油污染的准备和应对合作协定》和《加强国际北极科学合作协定》两项国际协定。^②

这一阶段俄罗斯在北极理事会的参与活动同样与自身北极政策相契合。俄罗斯于 2017 年更新了俄属北极地区社会经济发展计划, 在北极地区的大型能源开采项目——“亚马尔液化天然气”项目投产, 并开始对北方航道的商业运营与管制措施进行新的调整。俄罗斯北极政策的演进表明, 处在西方国家制裁之下的俄罗斯对开发北极以缓解自身制裁困境寄予厚望。而俄罗斯对开发北极的重视也推动其更加积极参与北极理事会的工作。通过梳理俄罗斯在北极理事会框架下参与的项目来看(表 1): (1) 有关北极环境安全和北极居民福祉的项目居多, 侧重于利用北极理事会平台解决自身问题; (2) 突出对经济开发项目的重视, 期望与其他参与方发展北极航运合作; (3) 北极救援作为传统安全项目成为俄罗斯与其他成员国在关系恶化背景下保持安全合作的关键内容。

① Камынин Владимир, Долгов Артем, “Российские дипломатические инициативы в Арктическом совете в 2014–2020 гг.,” История и современное мировоззрение, Том 2, № 2, 2020, С. 132-141. (卡梅宁·弗拉基米尔、多尔戈夫·阿尔乔姆:《2014—2020 年俄罗斯在北极理事会的外交倡议》,《历史与当代世界观》2020 年第 2 卷第 2 期, 第 132—141 页。)

② Вылегжанин Александр, Буник Иван, Вяхирева Наталья, Киенко Елена, Ростунова Ольга, “Арктический совет: статус и деятельность,” Российский Совет по международным делам, 2021, С 10. (维列格让宁·亚历山大、布尼克·伊万、维雅希列娃·娜塔莉娅、基恩科·叶莲娜、罗斯图诺娃·奥莉加:《北极理事会: 地位与活动》, 俄罗斯国际事务委员会, 2021 年, 第 10 页。)

表 1 俄罗斯在北极理事会框架下参与的项目

领域		项目名称
环境安全		杜丁卡城市垃圾填埋场（俄罗斯境内）
		摩尔曼斯克地区汞的使用及其排放源清单（俄罗斯境内）
		通过引入最佳可行技术（BAT）降低北极地区污染
		在鱼类和海产品加工企业淘汰臭氧消耗物质和氟化温室气体
		北极可持续观测网
		北极地区氢能的应用和示范
		北极地区辐射性问题
		降低俄罗斯联邦北极地区丙烷燃烧产生的黑碳和甲烷排放
生态安全		北极地区生物安全
		北极候鸟计划
传统安全		北极救援
		经济和基础设施项目实施中的安全系统
北极居民	居民	北极人口统计指数
		北极食品创新集群
		北极儿童：学前和学校教育
	原住民	北极地区原住民语言和文化遗产的数字化
		原住民青年、食物知识和北极变化
经济开发	航运	北极航运信息最佳实践论坛
		北极绿色航运
	能源	北极远程能源网络研究院
	基础设施	北极地区接待设施布局

资料来源：北极理事会官网，<https://arctic-council.org/ru/about/states/russian-federation/>。

综合上述分析可见，俄罗斯在北极理事会的参与同其自身北极地区开发进程同频。对北极地区关注程度的增加推动着俄罗斯逐步确立自身北极发展政策，并注重北极理事会在北极治理中的主导地位，积极将自身政策理念投射到北极理事会的工作参与中。随着 2020 年以来俄罗斯颁布新的北极地区开发纲领性文件——《到 2035 年俄罗斯联邦北极地区国家政策基本原则》（2020 年 3 月）、《到 2035 年俄罗斯联邦北极地区

发展和国家安全保障战略》（2020 年 10 月）、《2021 ~ 2024 年俄罗斯联邦北极地区社会经济发展计划》（2021 年 3 月）以及《俄罗斯联邦北极地区企业家活动的国家支持法律》（2020 年 7 月），俄罗斯北极地区发展进入新阶段。此时，俄罗斯又迎来了北极理事会主席任期，可以预见，俄罗斯将利用主席任期积极主导北极理事会的工作，实现主席议程与自身北极政策的对接，在推动俄属北极地区社会经济的发展的同时，提升区域影响力。

二、俄罗斯北极理事会主席任期目标及自身北极政策的转变

根据俄罗斯官方发布的文件，俄罗斯在本次主席任期的主题为“负责任的治理，实现北极可持续发展”（Responsible Governance for a Sustainable Arctic），具体优先事项体现在四个方面：一是北极人民领域，注重提高包括原住民在内的北极地区居民的生活质量；二是环境保护领域，减少气候变化对北极生态环境造成的负面影响，关注北极生态安全；三是社会经济发展领域，包括经济合作、基础设施建设、可持续航运发展和北极旅游资源开发等；四是巩固北极理事会治理机制。^①为更深入理解俄罗斯在本次主席任期的动作和目标，首先梳理北极理事会各成员国任职主席期间的优先事项（表 2），以期进行对比和分析：

表 2 北极理事会各成员国任职主席期间的优先事项

主席	任期（年）	优先事项	关键词	期次
加拿大	1996~1998	北极地区青年发展，包括影响儿童的社会、 环境和经济问题	原住民	第一任期
		同原住民和北极国家发展更紧密的伙伴关系，以应对共同的挑战和机遇		
		倡导原住民与北极国家间的合作		
美国	1998~2000	人类健康，包括远程医疗和疾病监测	居民福祉、气候变 化、可持续发展	
		气候变化对北极的影响		
		北极旅游业的可持续发展		
芬兰	2000~2002	北极地区可持续发展	可持续发展	
		培养能力建设，提高社会各阶层获取和管理 不同资源的能力，发展可持续性		
		促进以传统知识为基础的科学决策		

① 《俄罗斯 2021 年—2023 年担任北极理事会主席优先事项》，北极理事会官网，<https://arctic-council.org/about/russian-chairmanship-2/>。

(续表)

主席	任期（年）	优先事项	关键词	期次
冰岛	2002~2004	关注北极人类发展	居民福祉、基础设施、科研合作	第一任期
		信息和电信技术在北极的使用		
		加强北极研究合作		
俄罗斯	2004~2006	加强国际和通信技术领域的合作，包括进一步采取实际措施，发展北极信息和通信技术网络	基础设施、居民福祉、自然资源开发、环境保护	
		保护在北极地区居住和工作的人民的健康，包括发展远程医疗和预防极地地区特有的重大疾病		
		自然资源的可持续管理和可再生能源的更广泛应用		
		加强环境保护领域的国际合作，包括批准《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》		
		北极地区原住民的可持续发展		
挪威	2007~2009	包括渔业、矿业、海运、石油和经济等部门的综合资源管理	经济发展、气候变化、污染防治、环境保护、北极理事会	
		气候变化的监测和评估		
		审查北极理事会的结构以确保其有效性和效率		
		监测远距离运输的污染问题		
		防止污染和减少有害物质的排放		
		保护海洋环境		
		生物多样性养护		
		适当考虑北极原住民利益的基础上的社会、人类健康和经济发展问题		
丹麦	2009~2011	监测人类活动对北极气候和海洋环境造成的影响	环境监测、人才培养、污染防治	
		人力资源发展		
		减少黑碳排放		
瑞典	2011~2013	关注环境和气候，包括污染排放、气候变化、环境复原力、生物多样性和环境保护	环境保护、居民福祉、北极理事会	
		北极人民，包括性别平等、经济发展、语言保护和食品安全		
		北极海洋和陆地监测		
		加强北极理事会，包括制订战略沟通计划，建立常设秘书处，组织部门间部长会议		

(续表)

主席	任期（年）	优先事项	关键词	期次
加拿大	2013~2015	北方人民的发展	居民福祉、环境保护	第二任期
		北极社区居民的心理健康		
		将北极人民的传统智慧纳入北极理事会的工作中		
		环境保护，包括减少黑碳和甲烷的排放		
美国	2015~2017	北冰洋海上安全的保障和管理，包括搜救合作、石油污染的预防和应对、海洋环境保护、海上航运和海洋酸化监测	海上安全、气候变化、经济发展	
		应对气候变化的影响		
		改善北极地区的经济和生活条件，包括寻求创新技术，推进心理健康研究和解决电信基础设施问题		
芬兰	2017~2019	环境保护，包括交流有关最佳实践和新兴技术的信息，促进北极地区可持续和负责任的发展	环境保护、基础设施、科研合作	
		加强北极地区宽带服务的连接性和可用性		
		发展极地气象学和海洋学合作，改善公共安全，助益国际航运和空中交通，加强北极气候科学合作		
		通过与北极大学联盟合作，构建教育专家网络，增加北极地区接受公平教育的机会		
冰岛	2019~2021	保护北极海洋环境，包括塑料、微塑料和海洋垃圾处理，蓝色生物经济和可持续航运	海洋环境保护、可持续航运、气候变化、居民福祉、北极理事会	
		制订气候和绿色能源解决方案，减少排放，改善空气质量		
		关注北极地区居民和社区，包括提供经济发展机会、电信技术以及倡导性别平等		
		通过建设性的合作加强北极理事会		
俄罗斯	2021~2023	北极人民领域，注重提高包括原住民在内的北极地区居民的生活质量	居民福祉、环境保护、社会经济发展、北极理事会	
		环境保护领域，减少气候变化对北极生态环境造成的负面影响，关注北极生态安全		
		社会经济发展领域，包括经济合作、基础设施建设和可持续航运、北极旅游等		
		巩固北极理事会治理机制		

资料来源:北极理事会官网, <https://arctic-council.org/about/states/>。

通过整理北极理事会各成员国在任职主席期间的优先事项可以发现,各成员国的优先事项虽各有侧重,但总体上始终围绕北极环境保护来展开。并且,随着北极理事会在北极治理中地位的提升,北极理事会框架下议题的讨论范围正在不断扩大,向完善北极理事会治理机制、北极居民生活福祉和北极社会经济发展方向扩展。针对北极环境保护议题的讨论也更加细化,不同成员国在主席任期的关注焦点不同,如美国关注气候变化,挪威关注生物多样性,丹麦关注黑碳排放,冰岛关注微塑料垃圾污染防治等。

进一步将其他成员国与俄罗斯本次任期的优先事项进行对比可以发现,俄罗斯的主席议程与其他成员国有一致之处,特别是与前任主席冰岛的优先事项相比,具有高度的延续性,如注重保护北极海洋环境,发展可持续航运,为北极人民提供经济发展机会,强化北极理事会等。当然,也有不同之处,比起其他成员国,俄罗斯在两次主席任期都提出关注北极能源议题,加强能源合作。在首次主席任期,俄罗斯的突出成就之一就是组织了关于北极地区石油和天然气资源勘探开发前景的国际研讨会。^①在本次主席任期,俄罗斯在活动计划中提出举办讨论北极大陆架资源开发、北极能源开发的国际会议,再次凸显对北极资源开发的重视。

而与上一任期不同的是,在本次主席任期的优先事项中,俄罗斯将北极居民,特别是原住民生活福祉以及环境保护议题置于更优先的位置。背后的原因是两次主席任期间俄罗斯所处的国际环境不同。俄罗斯首次任职北极理事会主席时(2004~2006年),正处在与美国关系发展的友好期,同时,国际原油价格扶摇直上,俄罗斯经济实力较为雄厚,所处的国际政治、经济环境较为优越。而如今在后乌克兰危机时代,俄罗斯与西方国家的关系愈发紧张,为确保主席议程得到其他成员国与永久参与方更多的支持,避免由于成员国之间的政治分歧导致自身作为北极国家的影响力的降低,俄罗斯必须对契合所有攸关方利益的议题给予更突出的关注。因此,有关北极居民(原住民)生活福祉、北极环境保护等“政治正确”议题在优先事项中占据了首要位置。通过具体梳理俄罗斯在主席任期的优先事项和活动计划,可以更好地理解俄罗斯在本次主席任期的目标。

① 《俄罗斯任职北极理事会主席取得的关键成就》,北极理事会官网, <https://arctic-council.org/about/states/russian-federation/>。

（一）将人民福祉、环境安全议题置于更优先的位置以提升自身影响力

在本次俄罗斯主席任期优先事项中，改善北极地区居民（包括原住民）的生活福祉被提升至优先事项的第一位。有关北极居民福祉的议题被细致划分为北极人力资源发展、北极青年、北极原住民三大模块，致力于通过“以人为本”的合作理念赢得更多参与方的支持。俄罗斯提出将促进北极城市环境的现代化改造，增加优质教育的供应，计划在主席任期内举办国际会议，讨论北极地区居民的健康保护、受教育机会、吸引人力资源和建设舒适的城市环境等议题。同时，俄罗斯还计划联合俄罗斯北方、西伯利亚和远东地区原住民协会（the Russian Association of Indigenous Peoples of the North）、北方论坛（Northern Forum）和其他北极理事会成员国共同实施“北极之子”原住民青少年教育项目，以及在北极理事会可持续发展工作组下实施原住民语言和文化遗产的数字化倡议等，彰显俄罗斯着力全方位改善北极居民生活福祉的理念。

北极环境保护被置于优先事项中的第二位次，意在抓住应对气候变化的共识塑造“环境友好”形象。在优先事项中，俄罗斯对北极环境保护的关注可以细分为以下具体议题。（1）监测北极气候变化：俄罗斯计划加强成员国在北极理事会北极监测和评估计划工作组框架下的互动，举办气候变化与永久冻土融化问题全球峰会、北极气象峰会等国际会议，讨论监测北极自然现象变化的问题；（2）紧急情况预防：俄罗斯表示将特别采取措施，联合北极理事会紧急情况预防、准备和响应工作组举行应对和消除北极地区紧急情况的全面演习，并提出将联合挪威于2022年9月在博德举行“巴伦支救援2022”国际演习；（3）维护北极生态安全：俄罗斯计划在主席任期内举行第三届北极生物多样性大会、北极沿岸地区生态修复问题会议等，联合北极动植物保护工作组保护和恢复北极动植物的多样性；（4）北极环境污染防治：俄罗斯将加强北极理事会与巴伦支海欧洲—北极理事会等其他北极区域合作组织以及成员国环境部长之间的合作，重点关注北极海域污染问题，召开北极溢油响应会议、北极废弃物和微塑料问题会议以及“打捞北冰洋海域水下放射性危险设施”会议，防止和减少北极地区人为污染。北极居民生活福祉和环境保护议题契合所有攸关方利益，有助于俄罗斯在主席任期获得更多支持，促进自身影响力的提升。

（二）推动北极国家间的经济合作以助力本国北极地区发展

俄罗斯在主席议程中同样强调对促进北极经济合作的重视，提出召开有关经济领域国际会议的议题，包括北冰洋大陆架资源开发、北极能源开发、北极船舶制造与维修、投资与贸易、北极水产养殖业发展和跨境合作等。更为突出的是，俄罗斯在主席

活动计划中特别设立可持续航运发展主题模块,计划在俄罗斯主导的北极理事会北极航运最佳实践信息论坛框架下开展活动,加快开发北极航运资源。

尽管北极居民生活福祉和环境保护议题被放在了最优先的位置,但实际上,俄罗斯在优先事项中提出的有关北极经济发展的内容更加丰富,在议程中的占比也更大,并且与俄罗斯新一阶段北极发展战略中确立的俄属北极地区发展方向高度一致,全面展现了俄罗斯主席议程的核心更突出“发展”,希望借助主席议程与本国北极政策对接,以促进自身北极地区经济发展的意图。特别在如今新冠肺炎疫情席卷全球的负面影响下,所有北极国家经济都受到极大程度的冲击,俄罗斯此时提出发展北极经济合作,也将更容易得到其他成员国的支持。

值得注意的是,在俄罗斯本次主席任期内,北极经济理事会(Arctic Economic Council)预计将发挥重要作用。北极经济理事会是2013~2015年加拿大任职北极理事会主席期间成立的独立组织,成员涵盖来自北极八国在北极实施重大项目的38家企业。2021年初,俄罗斯北极地区两大重要企业——俄罗斯国家原子能集团公司和诺瓦泰克公司宣布加入北极经济理事会。^①俄罗斯通过实质性的企业参与动作彰显其利用北极经济理事会寻求经济层面的国际合作、推动自身北极经济发展的决心。在优先事项中,俄罗斯提出支持加强北极理事会与北极经济理事会之间进一步的互动,计划在任职主席期间召开三次北极经济理事会会议,有望促进北极地区商业活动标准的确立,在改善北极地区营商环境的同时,增强自身北极地区的投资吸引力。

(三) 构建北极军事安全对话机制以降低北极地区的军事紧张局势

克里米亚事件导致俄罗斯与其他成员国之间关系趋向恶化,冷战之后大国竞争再一次重回北极,导致北极出现奇特现象——虽然每一方都在强调应降低北极地区的军事紧张局势,但各方的动作却都在加速推动北极变成军事行动的战场。^②各方对北极“军事化”的关注激发了构建军事安全议题讨论机制的重要性。大多数声音认为俄罗斯将在主席任期关注军事安全议题。在关注形式上分为以下三种模式:在北极理事会框架下讨论军事安全议题、重启原有的军事安全对话机制,以及在北极理事会框架外建立新军事对话机制。下面依次对三种模式的可行性进行分析。

^① “Rosatom, Novatek join Arctic Economic Council,” Arctic Today, February 10, 2021, <https://www.arctictoday.com/rosatom-novatek-join-arctic-economic-council/>.

^② 杨楠:《中俄北极可持续发展议题合作的新方向》,《辽东学院学报(社会科学版)》2021年第5期,第14—25页。

第一种模式，俄罗斯在北极理事会框架下引入军事安全议题讨论机制。这将导致北极理事会的性质发生转变，北极理事会的成立文件——1996年《渥太华宣言》明确指出，“北极理事会不应处理与军事安全有关的事务”。不过，有分析指出，俄罗斯将军事安全议题纳入理事会机制可能会有所收获：（1）这可能成为俄罗斯限制美国及北约在北极日益增加的军事活动的一种方式；（2）促使自身在北极地区的高速军事化行为合法化；（3）通过率先讨论北极军事安全问题，突出自身在北极地区的领导性地位。^①俄罗斯的确也有体现这一倾向的举措，如俄罗斯外交部副部长里亚布科夫（Sergei Ryabkov）主张将军事安全议题纳入北极理事会的职权范围。^②

然而，值得注意的是，俄罗斯将军事安全议题纳入北极理事会困难重重，其原因在于：（1）北极理事会机制本身关注环保等“低政治”领域议题的特性以及对安全议题的排斥将是在其框架下讨论军事安全议题的阻力。引入军事安全议题将不得不对《渥太华宣言》进行修订，这在程序上异常复杂，在两年的主席任期内未必能够实现。（2）北极理事会的决策机制是以成员国之间协商一致为基础的，鉴于目前俄罗斯与其他北极国家之间不断恶化的外交关系，且俄罗斯的主要地缘政治对手也是该组织的成员国之一，俄罗斯的提议得到其他北极理事会成员国，特别是美国支持的可能性很小。因此，俄罗斯在北极理事会框架下提出有关军事安全问题的提议可能无法发挥作用，进而失去实际操作的意义。目前来看，俄罗斯尚不必要冒险打破北极理事会的根本属性，将军事安全议题直接纳入北极理事会机制中，并且这对俄罗斯来说将有可能“得不偿失”。俄罗斯外交部巡回大使、俄方驻北极理事会高级官员科尔丘诺夫（Nikolay Korchunov）就指出，没有理由将军事化问题作为主席职务的一部分单独提出来加以处理。^③

第二种模式，重启原有的军事安全对话机制。鉴于北极地区安全形势不断恶化，俄高层官员和专家学者曾多次建议北极国家之间加强军事合作，恢复北极军事安全对话机制，并提议可先从组织北极理事会成员国军事专家之间的对话入手。此外，北极八国建立的北极海岸警卫队论坛正在积极开展联合行动和海上救援活动，可被认为是

① Mathilde Roedenbeck, Mikko von Bremen, “Russia and the Arctic Council,” *Konrad-Adenauer-Stiftung Nordic Countries Project*, June 2021, p.5.

② Nurlan Aliyev, “Russia’s Upcoming Arctic Council Chairmanship in 2021-2023,” *Peace and Security*, Friedrich Ebert Stiftung, March 2021, p.6.

③ “Russia Wants to Resume Meetings between Arctic Defense Chiefs,” *High North News*, January 19, 2021, <https://www.highnorthnews.com/en/russia-wants-resume-meetings-between-arctic-defense-chiefs>.

成员国在安全领域进行合作的积极迹象。^① 俄罗斯的提议与美国学者的想法相契合。美国学界诸多学者均发文指出, 俄罗斯担任北极理事会主席将为美俄合作提供新机会, 北极国家应重启定期安全对话机制, 制定措施以建立亟需的互信, 包括形成“北极部队行为准则”, 重启北极国家防长论坛, 继续在北极海岸警卫队论坛框架下进行合作, 为防止意外冲突提供沟通渠道。^②

然而, 尽管美国学界积极响应俄罗斯的提议, 但美国官方尚未给予响应。在 2021 年 5 月 20 日北极理事会部长级会议期间, 美俄外交事务领导人首次举行会晤, 俄外长拉夫罗夫再次提出恢复北极国家之间高级别军事对话的提议, 但没有得到美国国务卿布林肯 (Antony Blinken) 的回应。^③ 不仅如此, 美国正在持续增加在北极地区的军事存在, 诸如发布三军北极行动战略、在挪威部署 B-1B 轰炸机和军舰、核潜艇“新墨西哥”号进驻挪威北方港口特罗姆瑟、联合北约盟友进行北极军演等。美国没有回应俄罗斯的根本原因或在于与俄罗斯的北极军事对话机制是因克里米亚事件而中断, 如贸然重启上述军事对话机制, 意味着以美国为首的西方国家变相接受了俄罗斯对克里米亚的“侵占”, 这自然与美国等一直宣扬的“价值观”“人权理念”所不符。因此, 俄罗斯提出在北极理事会任期内重启与北极国家原有的军事对话机制也面临着现实障碍。

第三种模式, 在北极理事会框架之外建立新军事安全对话机制。目前在北极理事会框架下引入军事安全对话机制程序复杂, 而重启原有的军事对话机制又因克里米亚问题而面临现实障碍。因此, 依托原有的军事对话机制的模式, 在北极理事会框架外建立北极国家间新军事安全对话机制似乎是目前最为可行的解决方案, 既避免了恢复原有军事安全对话机制可能引发的现实阻力, 又为北极国家间提供了缓解紧张态势的场所, 似乎成为俄罗斯在主席任期可以倡议, 但又不违背北极理事会议题原则的最优

① Киргизов-Барский Арсений, “Проблемы международного сотрудничества в Арктике на современном этапе,” Российская Арктика, № 13, 2021, С. 118–128. (基尔吉佐夫·巴爾斯基·阿爾謝尼:《现阶段北极地区的国际合作问题》,《俄罗斯北极》2021 年第 13 期, 第 118—128 页。)

② 详情参见: Newlin Cyrus, Conley Heather, Timofeev Ivan, Viakhireva Natalia, “U.S.-Russia Relations at a Crossroads,” Russian Council for International Affairs, November 1, 2020, <http://russiancouncil.ru/en/activity/publications/u-s-russia-relations-at-a-crossroads/>; “China and Russia’s Dangerous Convergence,” *Foreign Affairs*, May 3, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-05-03/china-and-russias-dangerous-convergence>; Vylegzhanin Alexander, Young Oran, Berkman Paul, “Russia in the Arctic Chair: Adapting the Arctic Governance System to Conditions Prevailing in the 2020s,” *Polar Record*, No.57, 2021, pp.1–10。

③ “US, Russia at Odds over Military Activity in Arctic,” *The Frontier Post*, May 20, 2021, <https://thefrontierpost.com/us-russia-at-odds-over-military-activity-in-arctic/>。

方案。

这一方案在俄罗斯官方发布的主席任期活动计划中已有所铺垫——俄罗斯提出2023年4月在圣彼得堡举行北极理事会成员国峰会，不免令人猜测何种议题内容需要在北极理事会常规部长级会议、高级官员委员会会议之外再创造一个仅限于北极理事会成员国参与的峰会进行讨论。值得注意的是，该峰会将由俄联邦外交部主办，参会代表大概率是成员国外交领导人，这将促使议题讨论范围不可避免地更趋向政治事务，即使涵盖北极军事安全议题也在情理之中。因此，可以推测北极理事会成员国峰会是俄罗斯为北极军事安全议题的讨论所预备的一个新对话机制平台。当然，尽管军事安全议题没有在常规北极理事会会议上讨论，但仍然是俄罗斯在理事会主席任期的官方活动中提出的，其是否依旧违背北极理事会议题规则以及是否会得到其他成员国的接受，是俄罗斯将要面对的问题。

通过对俄罗斯的北极理事会主席议程的分析可见，俄罗斯本次主席议程突出“双轨”思路：一是将北极发展寓于所有攸关方的利益追求之中，强调北极发展的生态影响和社会影响，通过倡议迎合所有攸关方利益的议题，如北极居民生活福祉、环境保护等，巩固自身主导力。但对北极发展的生态影响和社会影响更加重视的前提是对北极发展理念的议题——基础设施建设、经济发展、能源资源开发等倾注更多努力。二是主导对北极军事安全问题的处理，在降低北极地区军事紧张局势的同时提升自身影响力。

值得注意的是，上述俄罗斯在主席任期的目标与其新阶段北极发展政策同样高度一致。2020年，俄罗斯接连颁布《到2035年俄罗斯联邦北极地区国家政策基本原则》《到2035年俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》等一系列纲领性文件。在新一阶段的发展纲要中，俄罗斯指出北极地区发展和国家安全面临的威胁越来越大，在对气候变化、环境保护、原住民生活水平提升、紧急情况预防以及国际科学合作等内容给予更多重视的同时，基础设施建设、能源资源开发与经济合作等“发展”议题仍然是新阶段北极战略的核心。可见，在俄罗斯“北极2035”战略体系中，俄罗斯将北极开发的意义上升至安全层面，强调北极发展的国家安全、经济安全、社会安全和生态安全意义。在北极地缘政治、安全环境和收益预期变化的综合影响下，俄罗斯北极战略步入“安全+发展”的双轮驱动时期。^①而这一新调整与俄罗斯本次主席议程的“双轨”思路如出一辙，北极理事会主席议程成为俄罗斯新阶段北极政策调整的缩影。

① 赵隆：《试析俄罗斯“北极2035”战略体系》，《现代国际关系》2020年第7期，第44—50页。

三、北极理事会框架下俄罗斯北极政策面临的挑战

北极地区的特殊性使得作为该地区核心治理机制的北极理事会融合了区域和全球治理机制的双重特性。一方面，北极理事会单一的区域治理重点和有限的成员表明它是一个区域合作论坛；另一方面，鉴于北极在全球气候变化、国际贸易及物流方面的战略重要性，北极理事会在全球治理层面具有特殊地位。此外，各成员国的北极地区属性不同导致其在北极理事会框架下的主席议程各有侧重，塑造北极理事会在每一主席任期呈现出不一样的治理特色。北极理事会的三重特性也给俄罗斯在其框架下的主席议程带来诸多挑战。

（一）北极议题的全球性使北极理事会无法在国际局势变化之中“置身事外”

尽管北极理事会目前为北极国家之间的合作提供了最权威的制度机制，确立并协调了各利益攸关方在北极问题上的官方立场，但是，从国际法的角度来看，北极理事会作为政府间论坛的性质，其“权力”不具有法律约束力。任何决议都需由八个成员国协商一致作出，这自然对北极八国间的关系发展提出更高要求。虽然俄罗斯学者普遍认为北极是一个独立区域，在北极理事会框架下，俄罗斯与其他成员国的合作并未受到其国际关系变化的显著影响，但事实上，北极理事会成员汇聚两个核大国以及欧洲重要经济体，北极并无法成为国际政治进程变迁中的“例外”。例如，2014 年克里米亚事件的爆发直接影响俄加关系，双方代表分别缺席在对方国家举办的北极理事会框架下活动的事件，以及北极国家间安全议题对话机制中止，都表明成员国间关系的负面发展势必将弱化各方的利益共识基础，甚至可能削弱北极理事会作为北极地区核心治理机制的地位。

在国际政治局势变化的裹挟之下，北极理事会尚缺乏解决争议的有效机制。协商一致原则固然确保了理事会的公平性，但从更长远的角度来看，缺乏一定层面的争议解决机制将导致如果成员国之间出现分歧，那么诸多倡议将无法得到落实，进而阻滞北极地区的治理进程，这也是北极理事会成立 26 年来仅达成三项具有约束力的合作协议的原因之一。特别是 2019 年时任美国总统特朗普推翻各成员国间达成的对气候变化影响的共识，导致北极理事会成立以来首次未能签署共同宣言，再次让各方意识到北极理事会受国际局势变化影响的脆弱性，以及缺乏争议解决机制的局限性。尽管在北极理事会内讨论的问题不具有强政治性，但在如今北极国家间关系复杂交织的背景下，对这一汇聚世界和区域主要大国的论坛能够解决北极“低政治”领域之外议题的期待

越来越多。

（二）来自区域外的治理机制威胁北极理事会的治理效能

当前,俄罗斯与其他成员国关系的复杂化是北极理事会保持良性运作的最大风险。俄罗斯担心如果矛盾加剧,北极理事会治理效能降低,将推动其他替代性治理机制,特别是那些俄罗斯没有参与的国际治理机制地位上升,进而对俄罗斯的北极影响力构成威胁。

首要威胁来自北约。北极地区逐渐趋于紧张的军事态势既显著增加了北极地区的不稳定性,同样也给由北极理事会主导的区域治理机制带来冲击。特别是美国将北约集团引入北极,联合北约盟友制衡俄罗斯的举动,促使北约集团中的北极域外国家以“俄罗斯威胁”为由越来越频繁地进驻北极,增加在北极地区的存在,^① 北极逐渐成为北约议题中的焦点。在北极理事会成员国中,除了俄罗斯,美国、加拿大、挪威、丹麦和冰岛是北约成员国,芬兰和瑞典是北约增强伙伴国(Enhanced Opportunities Partner),这迫使俄罗斯必须呼吁更多同其他成员国的利益共识,强调北极国家的独特地位,以达到分化北约国家中的北极国家和北极域外国家的目的,防止北极治理权限外扩,从而降低北极理事会的主导地位。这也解释了为什么在本次主席任期内,北极居民和环境保护这些契合所有成员国和永久参与方利益的议题被俄罗斯放在了更突出的位置。

另外,俄罗斯始终对部分由非北极行为体建立的、有关北极议题的单独磋商机制保持强烈的警惕。俄罗斯重点关注两个有关非北极行为体制定的国际机制,一个是2010年由北极理事会观察员国波兰成立的华沙形式会议(Warsaw Format Meeting),该会议为北极域外国家与欧盟机构代表每年进行对话开辟场所,双方就北极相关议题交换立场。在欧盟的北极理事会观察员身份申请始终未获得通过的背景下,俄罗斯认为欧盟同波兰之间就北极议题进行对话的机制自然不符合北极国家和北极理事会的整体利益,破坏了北极理事会的主导地位。另一个引起俄罗斯注意的是由中、日、韩三国倡议发起的北极事务高级别对话机制,这一自2015年起运行的对话机制已连续召开四届会议,达成了促进北极地区中、日、韩三边合作,共同应对北极挑战的共识。俄罗斯学者普遍认为,这种由非北极行为体制定,且没有邀请北极国家参与的有关北极问题的单独磋商机制,不符合上述国家在北极理事会的观察员地位,对北极的和平

^① 郭培清、邹琪:《特朗普政府北极政策的调整》,《国际论坛》2019年第4期,第39页。

与稳定构成威胁。^① 因此，在本次主席任期，俄罗斯方面将重视由非北极行为体建立的替代性国际机制带来的挑战，主张通过与北极国家的互动，对由北极域外国家主导的北极议题磋商机制作出应对。

（三）俄罗斯主席议程与自身北极现实的冲突亟待解决

对北极国家来说，协调北极环境保护与自身在社会、经济和国家安全等方面的发展需求之间的平衡是始终存在的难题，俄罗斯正处在这样一个相对严峻的境地：一方面其需要在主席议程中倡议与其他攸关方利益相契合的议题，关注气候变化、原住民生活福祉等；另一方面囿于俄罗斯的北极实际能力，而不得不更辩证地看待上述议题与俄罗斯北极现实之间的差距。

首先，俄罗斯对待北极气候变化的认知“模糊”。北极气候变化引发的永久冻土融化的确给俄罗斯北极地区造成巨大损失。2020 年 5 月 29 日，俄罗斯北极城市诺里尔斯克附近热电站的柴油储油罐因支柱下陷而受损，导致约 2.1 万立方米的燃油泄漏，并流入附近河流湖泊，最终流入喀拉海，酿成严重的生态事故。据绿色和平组织（Green Peace）估计，事故造成的损失或高达 102 亿卢布（约 1.5 亿美元），恢复当地水生生态系统可能需要十年以上的时间。涉事公司诺里尔斯克镍业公司（Nornickel）表示，事故的主要原因是北极永久冻土融化导致支撑油罐的支架移动。^② 诺里尔斯克事故造成的影响是深远的，一方面严重破坏北极生态环境，另一方面也暴露出俄罗斯在北极生态监管机制上的漏洞，令俄罗斯在北极环保领域本就负面的形象更加深入人心，并再次给了西方社会抨击俄罗斯北极开发政策损害生态环境的理由。在这种局面下，俄罗斯迫切需要利用北极理事会重视环境安全的特性来解决本国北极环保问题，改善自身北极开发的负面形象。因此，在主席议程中，与气候变化有关的环保议题成为俄罗斯的主要关注点。

然而，气候变化也给俄罗斯带来发展机遇。北极气候变暖致使北冰洋海冰融化速

① Вылегжанин Александр, Салыгин Валерий, Дудыкина Инна, Киенко Елена, “Позиции неарктических государств в отношении правового режима Северного Ледовитого Океана,” Государство и право, № 10, 2018, С. 124-135.（维列格让宁·亚历山大·萨雷京·瓦列里·杜迪京娜·英娜·基恩科·叶莲娜：《非北极国家针对北冰洋法律制度的立场》，《国家与法律》2018 年第 10 期，第 124—135 页。）

② 《诺里尔斯克事故将带来什么后果》，《生意人报》，2020 年 6 月 4 日，https://www.kommersant.ru/doc/4366214?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews&fbclid=IwAR3o-qLKNPh-FNtmCFyHaBxEguQLbZ_aHlHsHgY-Nfe0rtTYAZZ0F7_RhL8#id1905469。

度加快，毗邻俄罗斯近海的北方航道（Northern Sea Route）商业价值激增。俄罗斯非常重视对北方航道的商业开发，特别是在 2021 年 3 月苏伊士运河发生堵塞事件后，北极航道的优势再次凸显。俄罗斯抓住苏伊士运河堵塞事件给北方航道发展带来的机遇，积极宣传和推进北方航道的开发进程，在《到 2035 年俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》的指引下，力图将北方航道打造成为具有国际影响力的运输走廊，具体动作包括大力建造破冰船，推进与迪拜环球港务集团（DP World）的合作，开发北方航道集装箱航线等。可见，主席议程中俄罗斯对气候变化的关注与俄罗斯北极现实之间存在落差，以致于在巨大商业利益的驱使之下，气候变化被俄罗斯置于本国北极开发政策的优先事项之下，并没有被视为一个首要问题。^①

现实差距还存在于提升原住民生活福祉与谋求北极发展之间。俄罗斯联邦政府与北极原住民组织间长期存在信任危机，俄罗斯部分原住民组织曾被联邦政府视为“外国代理人”，受到联邦政府的审查，部分组织已被强制解散。例如，巴塔宁基金会（Batanin Foundation）是为支持俄罗斯北极原住民而设立的国际基金，致力于帮助原住民抗议在其土地上进行的矿产开采和工业污染活动。但 2015 年俄罗斯政府宣布该组织为“外国代理人”，两年后在联邦司法部的要求下莫斯科市法院对该组织进行了清算。此后，该组织一直在流亡中工作，并请求美国、挪威和瑞典的庇护。可见，俄罗斯对原住民组织的活动抱有高度警惕性，特别防备其与外国交往密切而对俄罗斯政府的领导力构成威胁。然而，随着北极原住民组织对企业对企业在北极经济活动造成的环境破坏的不满程度越来越高，俄罗斯在主席议程中塑造自身“重视提升原住民生活福祉”形象的同时，面临着如何协调北极原住民权益保护与北极开发之间矛盾的挑战。《到 2035 年俄罗斯联邦能源战略》指出俄罗斯将推动在东西伯利亚、远东和北极地区形成油气矿产资源中心，^②这意味着更多的开采活动势在必行，对原住民生存环境的影响也将更加剧烈。2021 年初，巴塔宁基金会联合 35 个从事原住民权益保护和环境工作的组织和实体一起，向国际银行和信贷机构以及诺里尔斯克镍业公司的客户发出紧急呼吁，控诉诺里尔斯克镍业公司的开采活动对北极原住民栖息地造成破坏，并抨击俄罗

① Conley Heather, Newlin Cyrus, Wall Colin, Lohsen Andrew, “Russia’s Climate Gamble: The Pursuit and Contradiction of Its Arctic Ambitions,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), September 2021.

② 《到 2035 年俄罗斯联邦能源战略》，俄罗斯联邦能源部，<https://minenergo.gov.ru/node/1026>。

斯在北极地区的经济活动对原住民生存环境构成严重威胁,^①这在一定程度上影响了诺里尔斯克镍业公司与外国企业的合作,进而影响了俄罗斯北极开发的进程。

在俄罗斯的北极政策中,对自然资源的开发和利用被视为北极发展的第一要务,然而,在北极理事会框架下,契合所有攸关方利益的“环境友好型”议题才有望帮助俄罗斯得到更多支持,自然资源开发与环境保护的冲突导致俄罗斯的部分主席议程与其自身北极现实并不能完全契合,甚至出现一定程度上的背离,最终影响俄罗斯新一阶段北极政策的落实。

四、北极理事会框架下俄罗斯北极政策调整的影响

通过对俄罗斯参与北极理事会的进程以及本次主席议程下目标及挑战的分析可以发现,“巩固北极理事会”“契合其他成员国利益”“争取其他成员国的支持”成为高频词汇,可见,其他成员国是俄罗斯在北极理事会框架下践行北极政策的主要合作对象。

(一) 俄罗斯与其他北极国家关系有望得到改善

在当今国际局势下,北极理事会的主席任期对俄罗斯来说具有更广泛的意义。在主席任期内诸多由俄罗斯主办的活动,不仅有望增进俄罗斯与其他北极国家在北极议题上的交流,同时也为多方提供了在北极议题之外讨论更广泛国际议题的契机,进而促进双/多边关系的改善。

其中,最具战略性的是北极理事会主席任期为俄罗斯与美国更多交流提供助力。在 2021 年 5 月的北极理事会部长级会议间隙,美俄外交领导人首次举行会晤,美国国务卿布林肯表示,美国正寻求与莫斯科更稳定和可预测的关系。^②与此同时,美方对“北溪-2”天然气管道项目运营商和首席执行官的制裁实施豁免,^③在寻求拉近同欧洲盟友关系的同时,也为美俄外交领导人会晤取得积极成果营造良好氛围。此次在

① “Indigenous Peoples Call on Nor Nickel’s Global Partners to Demand Environmental Action,” Arctic Today, March 12, 2021, <https://www.arctictoday.com/indigenous-peoples-call-on-nornickels-global-partners-to-demand-environmental-action/>.

② 《布林肯就俄乌边境局势向拉夫罗夫表示关切》,塔斯社,2021 年 5 月 20 日, <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/11419849>。

③ Antony Blinken, “Nord Stream 2 and European Energy Security,” US Department of State, May 19, 2021, <https://www.state.gov/nord-stream-2-and-european-energy-security/>.

北极理事会部长级会议间隙的会晤直接促成了随后 6 月中旬在瑞士举行的美俄元首会晤。在元首会晤中，北极合作议题再次成为两国众多分歧中的少数合作亮点之一。美俄双方均表现出将北极议题隔离于双方大国竞争格局之外，探索在北极问题上共同利益的倾向。对俄罗斯来说，重启与美国在北极议题上的合作不仅可为阻止两国整体外交关系继续滑向谷底提供“缓冲”，继而也为本国经济的复苏赢得“喘息期”。而对美国来说，利用北极议题寻求同俄罗斯建立更具可预测性的关系，将为其集中精力应对与中国的战略竞争增添砝码。

因此，对俄罗斯来说，此次任职北极理事会主席，不仅仅是发展自身北极地区的关键机遇期，同时也为俄罗斯借助北极理事会为更广泛的国际对话提供平台创造难得的机会，这也预示着俄罗斯在本次主席任期内的动作将会更加积极。具体反映在活动计划中，俄罗斯在主席任期计划召开四次北极理事会高级官员委员会会议与北极理事会全体会议，两次北极理事会高级官员委员会会议（小范围）。比以往主席任期更高频次的官方会议将为俄罗斯与其他北极国家间构建对话交流平台，改善多边关系提供更多窗口。此外，在俄罗斯主席任期内，北极经济理事会、北极海岸警卫队论坛（Arctic Coast Guard Forum）、北极科学部长级会议（Arctic Science Ministerial Meetings）等北极国家主导的活动平台也将为俄罗斯与其他成员国关系的改善发挥更积极的作用。

（二）“北极国家”意识增强将抑制观察员的北极参与

作为北极国家，俄罗斯曾对北极域外国家参与北极事务持否定态度，一度拒绝北极理事会结构扩大化。但随着世界舞台权力平衡的逐步转移，俄罗斯改变了立场，认为对北极域外强国的拒绝可能促使其单独成立北极议题对话机制，如果这些机制规模越来越大，将对北极理事会造成威胁，因而不如将其吸纳进北极理事会，以“观察员”身份限制北极域外国家的参与能力，^①从而维护北极国家在北极治理中的主导地位，北极理事会“等级”概念凸显。更有俄罗斯学者将“等级”概念进一步细化至俄罗斯的北极合作伙伴关系构建上——通过与俄罗斯在北极地区的利益趋同度进行评级。^②在这

① 根据《北极理事会议事规则》，观察员在北极理事会并不具备自由发言权，只有在得到主席的授权后，并在成员国和原住民代表发言后才可以发言。同时，观察员不得以自己的名义提出联合活动项目，而只能通过北极国家和永久参与方的项目实现参与。

② Гудев Павел, “Новые риски и возможности межгосударственного сотрудничества в Арктике,” Арктика и Север, № 36, 2019, С. 57–83. (古捷夫·帕维尔:《北极地区国家间合作的新风险和机遇》,《北极与北方》2019年第36期,第57—83页。)

一等级排列中,处于优先等级的是除俄罗斯以外的环北冰洋国家(美国、加拿大、挪威、丹麦),原因在于彼此之间存在着最大的利益重合,且面临着共同的来自海洋的威胁和挑战;处于第二等级的是其他北极理事会成员国——冰岛、瑞典和芬兰,其部分领土在北极圈以内,且对北极问题的参与是全方位和多形式的,长期从事北极研究,在北极经济、工业、技术方面有成熟的能力和实力,俄罗斯可以加以利用;位于第三等级的是北极理事会观察员国——法国、德国、中国、日本、韩国等,这些国家已制定其自身北极政策及战略,致力于开发北极地区,并开展相关科学研究,可以帮助俄罗斯拓宽北极科学知识基础。值得注意的是,俄罗斯学者认为同处在第三等级的国家的合作仅仅存在于科研合作层面,并且希望这些国家与北极国家分享其科研成果。

俄罗斯对“北极国家”身份的执着与其他北极国家“不谋而合”。2021 年 4 月,美国参议院发布“2021 年战略竞争法案”(The Strategic Competition Act of 2021),其中特别提及有关北极内容,包括(1)强调“北极国家”的独特地位:“北极国家”仅指俄罗斯、加拿大、美国、挪威、丹麦(北纬 66.5° 以北包括格陵兰)、芬兰、瑞典和冰岛八国,并拒绝之外的其他国家对“北极国家”地位提出主张;(2)联合北极国家限制北极域外国家在北极地区的航行活动:在北极国家之间制定经共同商定的多边政策,管理通过北极地区的海上过境航线,并合作制定北极域外国家进出北极的过境政策;(3)联合北极国家应对来自中国的威胁:与所有北极国家进行外交接触,应对中国的“冰上丝绸之路”倡议。^①美国通过“北极国家”身份寻求共同立场,强调“北极国家”与“北极域外国家”的区别,指出北极问题应由北极国家之间合作来解决,而北极域外国家在北极的存在,包括航运、商业活动等是可能威胁北极海上安全的因素,应由北极国家合作来解决北极域外国家造成的风险,表现出强烈的以“北极国家”身份压制北极域外国家的北极活动的决心。

美国对北极威胁认知的转变,将促使俄罗斯对加强北极国家间的合作给予更多关注。对俄罗斯来说,“北极国家”身份的重塑将增进北极国家间的利益共识,既可在一定程度上消解克里米亚事件导致俄与其他北极国家间关系恶化的危机,而对域外行为体带来“威胁”的共同应对,又强化了北极国家伙伴关系的构建,将巩固北极国家主导的北极理事会作为区域核心治理机制的地位,而观察员在北极理事会的参与将不可避免地更加边缘化。

^① United States Congress, “S.1169 - Strategic Competition Act of 2021,” April 21, 2021, <https://www.congress.gov/bills/117/congress/senate-bill/1169/text>.

（三）俄罗斯同亚洲观察员国的合作将继续深化

如上所述，俄罗斯将利用“北极国家”身份寻求同其他成员国关系的改善，巩固自身作为北极国家的主导地位，但这并不意味着俄罗斯将拒绝与所有观察员开展北极合作。尽管俄罗斯与其他成员国之间具备共同的利益基础，意图将北极塑造为脱离大国竞争格局的“例外”，但北极局势深深嵌入国际局势之中，并不存在“例外”。俄罗斯与其他成员国在更广阔议题上的分歧使得双方对改善关系的期待仅停留在“缓和”层面，特别是与美国的关系，两年的主席任期只能充当“缓冲剂”，而无法构建更进一步的伙伴关系。因此，与对北极感兴趣，且拥有俄罗斯所需的技术、资金和市场的观察员的合作，是俄罗斯无法拒绝的。其中，中国、日本、韩国、印度和新加坡等亚洲观察员国成为俄罗斯开拓北极合作的关键对象。

正如俄罗斯学者所指出的，科学合作的确是俄罗斯与观察员发展北极合作的关键载体。作为俄罗斯主席议程的重要组成部分，俄罗斯计划发展北极科学合作，包括将国际北极科学委员会（International Arctic Science Committee）的科学倡议与本国北极科学活动相结合，进一步推动将2017年缔结的《加强国际北极科学合作协定》从纸上落实到实践中。作为“低政治”领域议题，拥有强大科学实力的观察员将是俄罗斯开展“北极科学外交”计划不可或缺的合作伙伴。

但北极科学合作并不是俄罗斯与观察员，特别是亚洲观察员国发展合作的唯一选择。近年来，俄罗斯同中国、日本在北极能源开发和基础设施建设项目上保持密切合作，同韩国在造船、地方交流等领域保持互动。俄罗斯还正在拓展同日本、印度的三边北极合作。2021年初，俄、日、印首次举行有关经济、投资、科学和技术合作的三边对话，提出重点研究三国在北极地区“日益增长的联系”。^①上述合作表明，俄罗斯与亚洲观察员国已开始建立务实的北极合作伙伴关系。尤其是在欧美持续的经济压制、欧洲国家计划禁止参与在北极地区开采化石燃料的选择之下，俄罗斯将更加清醒认识到，亚洲观察员国才是契合俄罗斯北极开发政策的可靠合作伙伴。因此，虽然利用“北极国家”身份共识发展北极国家间合作，继而缓解双方之间的紧张局势是俄罗斯在北极理事会框架下发展北极合作的优先方向，但同亚洲观察员国的北极务实合作仍有望得到进一步深化。

^① 《印度和日本确定在俄罗斯远东地区合作的优先领域》，俄罗斯联邦远东与北极发展部，2021年2月9日，<https://minvr.gov.ru/press-center/news/31454/>。

结 语

2020年是俄罗斯北极地区发展的关键节点,标志着俄罗斯北极开发进程走向新阶段。适逢2021~2023年俄罗斯任职北极理事会主席,为俄罗斯新阶段北极政策的实施提供重要机遇期。因此,俄罗斯的北极理事会主席议程不仅明确了在北极理事会框架下俄罗斯未来两年的主要目标,更体现出俄罗斯下一阶段北极政策的调整方向——以“安全+发展”为双主线,利用北极开发对内实现经济复苏,对外提升区域影响力。

而中国将是俄罗斯下一阶段北极政策实施中不可或缺的合作伙伴。在同中国的北极合作伙伴关系构建上,俄罗斯学者的观点呈现两极分化状态。一部分学者认为,中国推崇北极问题“国际化”,不仅愿意与北极国家合作,也愿意与其他北极域外国家,包括国际组织进行合作,旨在扩大域外行为体在北极地区的影响力,意在北极治理中争夺领导角色,重塑北极议程。俄罗斯学者认为这种做法不符合俄罗斯的国家利益,也不可能在其他北极国家中得到足够的支持,特别是中国、日本和印度等北极域外国家主张北极是“人类共同遗产”和北方航道的“国际化”,这对俄罗斯来说是不可接受的。^①当然,也有学者认为,亚洲大国在北极理事会的存在可以减缓俄罗斯和西方之间在乌克兰局势上的分歧所导致的整体紧张态势。俄罗斯可与其在北极经济理事会框架下发展合作,实施重大商业经济项目,但前提是其必须尊重俄罗斯作为北极国家的利益。^②

上述俄罗斯学界的部分声音展现出对中国北极参与的偏见与误读。事实上,中国在《中国的北极政策》白皮书中始终强调尊重是中国参与北极事务的重要基础,尊重北极国家在北极享有的主权、主权权利和管辖权,以北极事务的积极参与者、建设者和贡献者的身份,为北极发展贡献中国智慧和力量。另外,前文中俄罗斯学者提出的“等级”合作模式同样狭隘。以事实举例,仅中国而言,俄罗斯同中国的合作就不仅仅局限在北极科学合作上,“亚马尔项目”和“北极 LNG-2”项目的两度合作证明,中国也是俄罗斯北极能源合作领域最专业和可靠的伙伴。尽管俄罗斯学界部分亲西方派学者的声音偏激,但在对中国的关系定位上,俄罗斯官方已给出答案——2021年3月22日,俄罗斯外长拉夫罗夫在接受中国媒体的联合采访中指出,“对于我们来说,

① Сахаров Андрей, “Развитие Арктического совета как «института регионального управления», ” Вестник Международных Организаций. Том. 10, № 4, 2015, С. 72-92. (萨哈罗夫·安德烈:《北极理事会作为“区域治理机制”的发展》,《国际组织学报》2015年第4期,第72—92页。)

② Журавель Валерий, “Россия и Азиатские страны Арктического Совета: проблемы взаимодействия,” Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, №2, 2018, С. 194—200. (茹拉维利·瓦列里:《俄罗斯与北极理事会的亚洲国家:协同问题》,《俄罗斯科学院欧洲研究所学报》2018年第2期,第194—200页。)

中国是真正的战略伙伴和志同道合者，我们在国际舞台的合作，将有助于稳定全球和地区局势。”^①

落脚到北极理事会框架下的合作上，俄罗斯此次主席任期是中俄深化北极务实合作的一个重要契机。在俄罗斯任职北极理事会主席期间，作为观察员的中国可以考虑有选择性地参与俄罗斯所倡议的项目和主办的国际活动。如在生态环保方面，考虑参加第三届北极生物多样性大会、北极自然特别保护区国际论坛、北极生物资源与渔业会议、气候变化与永久冻土融化问题全球峰会等，增加在共同关切事务上的参与度，积极塑造北极事务“贡献者”形象；在北极科学合作方面，参加国际北极科学委员会、北极大学联盟大会，以及俄罗斯倡议的“雪花”国际北极站项目^②和利用“北极”抗冰自行式平台全面研究北冰洋高纬度地区项目等，在培养自身北极科研实力的同时，消解北极国家的警惕心理；在经济合作方面，考虑参加北冰洋大陆架开发会议、北极投资与贸易会议、北极跨境合作国际研讨会、北极绿色能源会议、北方航道与北极可持续航运发展会议以及北极国际旅游媒体大会等，拓展中俄在经济领域的双边务实合作。在中俄友好关系的推动下，中国应抓住俄罗斯任职北极理事会主席的机遇，为北极的和平稳定和可持续发展作出贡献。

【收稿日期：2021-10-14】

【责任编辑：张颖】

① 《俄罗斯联邦外交部长拉夫罗夫接受中国媒体采访》，俄罗斯联邦外交部，2021年3月22日，https://www.mid.ru/posledniye_dobavleniye/-/asset_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/4646592。

② “雪花”国际北极站(Snowflake International Arctic Station)是俄罗斯莫斯科物理技术学院(Moscow Institute of Physics and Technology)北极技术研究所主导运行的科研项目，计划在俄罗斯任职北极理事会主席期间(2022年春季)于俄亚马尔—涅涅茨自治区建成。该站将是俄罗斯首座“零碳”建筑，为俄罗斯与各国在北极理事会框架下开展绿色能源技术的实际应用等议题的讨论提供实践平台，详情可参阅俄罗斯“雪花”国际北极站官网：<https://arctic-mipt.com/>。

33 The Militarization of AI by the US: Trends, Risks and Countermeasures

by Sun Haiyong

【 Abstract 】 Given its long-held military strategic thinking that emphasizes technological prowess and its desire to maintain military advantages over other great powers, the US government and the US military have accelerated the application of artificial intelligence (AI) technology in the military field. The US has focused on three measures. First, it has created the conditions for the militarization of AI technology through the formulation and implementation of R&D plans and programs. Second, it has promoted application projects for AI militarization, especially to improve the effectiveness of battle command systems, and promoted the R&D and application of autonomous weapon systems. Third, it has strengthened cooperation with allies in the militarization of AI. These measures will generate three risks. First, they will increase the risk of an arms race in emerging technologies. Second, they will increase the chance of conflicts or even wars between major powers, due to poor reliability of AI weapon systems, the erosion of the tacit strategic understanding between major powers and the increased possibility of cyber-attacks as a result of AI militarization. Third, they may reshape the system of deterrence between great powers and undermine the foundation of international security. In the face of the above risks, China needs to promote technological progress, take part and play a leading role in the global governance of AI technology, and expand the possibility for China-US cooperation in dealing with the above risks.

【 Key Words 】 US military strategy, militarization of AI, US AI strategy, intelligent warfare

50 Russia's Chairmanship of the Arctic Council and the Adjustment of Its Arctic Policy

by Guo Peiqing & Yang Nan

【 Abstract 】 In May 2021, Russia succeeded Iceland to assume Chairmanship of the Arctic Council for the period 2021-2023. A review of Russia's past participation in the Arctic Council shows that Russia's involvement in the council reflects its Arctic policy. As Russia's Arctic region began a new phase of development in 2020, its Arctic policy has

also been adjusted, and the changes can be seen through the agenda of its Arctic Council chairmanship. As Russia increases its attention to issues that benefit all stakeholders in order to enhance its influence, it has used the cooperation mechanism of the Arctic Council to promote its own vision of Arctic development, and tried to lead the discussion mechanism on Arctic military security issues to reduce military tensions in the region. However, the agenda Russia promotes through its chairmanship also faces challenges such as changes in the international situation, the limitations of the Arctic Council as a cooperation mechanism, and its inconsistency with Russia's own practice in the Arctic. Russia's chairmanship of the Arctic Council will generally enhance cooperation with other Arctic states, resulting in an increased sense of common identity among Arctic states. This may reduce involvement by Observer states, although Russia's cooperation with Asian Observer states is expected to deepen.

【 Key Words 】 Russia, Arctic Council, Sino-Russian cooperation

76 Sino-US “New Cold War” from the Perspective of the “Cold War”

by Huang Zhong

【 Abstract 】 Since the debates in China about a “new Cold War” between China and the United States have not taken a look at the Cold War itself, these viewpoints cannot possibly stand the test of history. Through comparison, it can be seen that current Sino-US relations lack the characteristics that are found in the Cold War, neither satisfy the definition of the Cold War, nor meet the prerequisites for the emergence of a new cold war. In the wake of World War II, the power vacuum and chaos in the international system provided sufficient space for conflicts and confrontations in a bipolar world. The irreconcilable conflicts of interests in the geo-economic, political, and security spheres led the US and the Soviet Union to confrontation. The ideological opposition and cultural and psychological differences strengthened the vicious cycle of interaction between Soviet and US decision-makers. These three factors together led to the emergence of the US-Soviet Cold War. At present, a new cold war between China and the US is highly unlikely since the bipolar structure is far from being formed, the international power vacuum is extremely small, the conflicts of interests between the two countries in the